

# *Europa Central y del Este en la Unión Europea, 1989-2019. De la reconciliación continental a la participación en el futuro de Europa*

*David Ramiro Troitino*

Universidad de Tecnología de Tallin  
david.troitino@taltech.ee

*Tanel Kerikmäe*

Universidad de Tecnología de Tallin  
tanel.kerikmae@taltech.ee

*Resumen:* Esta investigación es un análisis histórico sobre la ampliación de la Unión Europea (UE) a Europa central y del este. La caída del totalitarismo comunista se toma como punto de partida, analizándose las posibilidades abiertas desde distintas perspectivas. A continuación, el artículo desarrolla qué significó la UE para estos nuevos miembros y viceversa. Se busca clarificar las raíces históricas de las divergencias más relevantes que han generado tensiones en el seno de la UE tras la ampliación a Europa central y oriental, en un proyecto basado en una evolución constante hacia una convergencia real entre sus miembros.

*Palabras clave:* Europa central y del este, Unión Europea, integración europea, reconciliación europea, expansión de la UE.

*Abstract:* This article focuses on EU enlargement in Central and Eastern Europe. By taking the fall of communism as a starting point, it is possible to analyse various possibilities from different perspectives. It explores what the EU meant for new members and vice versa and develops an impact assessment for the European integration project. It seeks to clarify the historical roots of the most relevant divergences that have generated tensions within the European Union in the wake of enlargement given that the project is based upon the idea of a constant evolution towards a real convergence among its members.

*Keywords:* Central and East Europe, European Union, European integration, European reconciliation, EU expansion.

## Introducción

El siglo xx fue un periodo convulso y tremendamente volátil en el continente europeo, un ciclo de gran desarrollo económico, social, cultural, pero también una etapa de crisis económicas, dos guerras mundiales y numerosas guerras civiles que asolaron Europa. En muchos casos, se trataba de conflictos relacionados con el nacionalismo imperante en la época, ante lo cual un grupo de países europeos se unió en lo que hoy en día se denomina la Unión Europea<sup>1</sup>. El objetivo primigenio buscaba evitar conflictos armados entre Francia y Alemania creando un sistema de paz estable y duradera, pero se vio pronto desbordado por la Guerra Fría y la división de Europa en dos bloques antagónicos<sup>2</sup>. El área ocupada por las fuerzas soviéticas quedó atrapada bajo el totalitarismo comunista, mientras que la zona occidental, liberada por las fuerzas estadounidenses y británicas, se organizó políticamente a partir de premisas democráticas y como economía de mercado.

La estabilidad social se convirtió en una prioridad para Occidente con el fin de evitar que partidos comunistas locales, primordialmente el francés y el italiano, aprovecharan situaciones de crisis para auparse al poder, cercenando las libertades individuales y sociales e imponiendo un modelo de estado despótico; y ahí las Comunidades Europeas desempeñaron un papel relevante<sup>3</sup>. Por tanto, el proyecto de integración europea se convirtió en un enemigo de la Unión Soviética y sus Estados satélites, que veían a la organización como una herramienta capitalista utilizada para oprimir a los trabajadores e impedir el normal desarrollo social que suponía la instauración de un régimen encabezado por los trabajadores. La fundación de la OTAN y su posterior desarrollo, unido a la membresía común de la totalidad de los socios comunitarios en la Alianza Atlántica, acentuó esa visión

---

<sup>1</sup> Ruth WODAK y Salomi BOUKALA: «European identities and the revival of nationalism in the European Union: A discourse historical approach», *Journal of Language and Politics*, 14 (2015), pp. 87-109.

<sup>2</sup> John W. YOUNG: «Cold War Europe, 1945-1989: A Political History», *The English Historical Review*, 433 (1994), pp. 1039-1040.

<sup>3</sup> Svetozar PEJOVICH: «The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development», *Journal of Markets & Morality*, 2(2) (1999), pp. 164-181.

soviética de una Europa Comunitaria al servicio de los Estados Unidos y, por tanto, contraria a la Unión Soviética<sup>4</sup>.

Las relaciones entre Europa occidental y oriental, por tanto, carecieron de fluidez como consecuencia de la situación geopolítica contextualizada en la Guerra Fría. Europa asistía a la implantación de un telón de acero que dividía al continente, aunque de una oposición radical se pasó a una relación menos tirante gracias a la *Ostpolitik* promovida por Willy Brandt. Charles de Gaulle también intentó crear una relación alternativa entre Oriente y Occidente a la confrontación imperante durante la Guerra Fría, con acciones como su visita a la Rumania comunista<sup>5</sup>.

La caída del muro de Berlín y el posterior desmantelamiento repentino del engranaje comunista supusieron un nuevo hito en las relaciones europeas. La desaparición de la frontera ideológica que separaba Europa cayó desbordada y mostró prácticamente de inmediato consecuencias determinantes para el proceso de construcción europea. El modelo sociopolítico basado en democracia y capitalismo se expandió raudamente por todo el continente, dándole un aura de supremacía a Europa occidental, en general, y a las Comunidades Europeas, en particular. En un primer momento, las Comunidades se vieron afectadas por la reunificación alemana, acontecimiento que alteró el tradicional equilibrio de poder entre Francia y la República Federal de Alemania. La necesidad de acomodarse a la nueva situación geopolítica impulsó la creación del Tratado fundacional de la Unión Europea en Maastricht, profundizando la integración europea con el objetivo de disgregar parte de la autonomía de los Estados miembros para evitar una posible hegemonía germana fruto de la reunificación. Más Europa significaba menos Alemania, pero también menos Francia o menos Italia<sup>6</sup>.

El colapso de la Unión Soviética a principio de los años noventa supuso la independencia de futuros Estados miembro de la Unión

---

<sup>4</sup> Jacques LEVESQUE: «Modèles de conflits entre l'URSS et les autres états socialistes», *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1 (1974), pp. 135-142.

<sup>5</sup> David RAMIRO TROIITIÑO: «Jean Monnet before the first European Community: a historical perspective and critic», *Trames*, 3 (2017) pp. 193-213.

<sup>6</sup> Joseph M. GRIECO: «The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme», *Review of International studies*, 1 (1995), pp. 21-40.

Europea, como Estonia, Letonia y Lituania; pero también implicó el fin definitivo de la polaridad surgida en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, países neutrales en la Guerra Fría, como Austria, Finlandia y Suecia, pudieron ingresar en la Unión Europea, que dejó de representar una facción regional en un contexto de conflicto global, para convertirse en un proyecto integrador realmente europeo. No obstante, este desarrollo de las Comunidades Europeas no fue lineal ya que se enfrentó a poderosos obstáculos, como la defensa de Margaret Thatcher del orden establecido tras la Segunda Guerra Mundial, su oposición a la reunificación alemana o su defensa vehemente de la unidad y estabilidad de la Unión Soviética, con el objetivo de evitar una posible dominación germana de Europa y la pérdida de influencia internacional del Reino Unido.

La posición más controvertida fue la del presidente francés François Mitterrand, quien pretendía limitar la Unión Europea al ámbito occidental, aunque profundizando su carácter supranacional<sup>7</sup>. Abogaba además por rechazar las solicitudes de membresía de las nuevas democracias europeas surgidas de las cenizas comunistas. El presidente francés defendía que los países de Europa central y del este no estaban preparados para participar en el proyecto de integración europea, ya que requerirían numerosos años de reformas y evolución social para equipararse a un mínimo estándar comunitario que les permitiera el acceso a la UE con garantías de éxito. Mitterrand se oponía a una ampliación hacia Europa central y oriental porque consideraba que la debilidad de los nuevos Estados se transmitiría a la UE y perjudicaría particularmente a la República Francesa como líder político de la organización. Dicho liderazgo, ejercitado desde el comienzo de la integración en los años cincuenta —del que se abusó durante el gobierno del general de Gaulle— e incuestionado durante el mandato de Mitterrand, peligraba con una gran ampliación que podía llegar a incorporar a la larga trece nuevos Estados en el seno de la UE, y alguno más todavía a la espera, lo que supondría cambiar el centro neurálgico de la organización de París a Berlín.

No obstante, Mitterrand era consciente del peligro de involución al abandonar parte de Europa a su suerte, así que fomentó,

---

<sup>7</sup> Comisión Europea, Diversos, Evaluación de la línea A-3042, Organizaciones que promueven la cultura europea, «Europa central y del Este» (2019).

y posteriormente aceptó, la oportuna propuesta del presidente de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, sobre la creación de la Casa Común Europea. Se trataba de una organización basada en principios de cooperación que hubiese contado entre sus miembros a la Unión Europea, la Unión Soviética y los antiguos países comunistas, fomentando la creación de un mercado común y un área de entendimiento cultural. Una comunidad que se extendería desde el Atlántico hasta el Pacífico y que en cierta manera estaría dominada por sus dos miembros más poderosos, la Unión Europea y la Unión Soviética<sup>8</sup>.

La negativa de las nuevas democracias a compartir membresía con la Unión Soviética en una organización europea debido a su pasado dominante, amén de su determinación para acceder plenamente al mundo occidental, en el cual se incluía la Unión Europea, hicieron fracasar la propuesta franco-rusa, que se quedó en una mera declaración de intenciones sin alcanzar una implementación real. El pragmatismo de Mitterrand hizo el resto y la Unión Europea, de manera unánime, abordó el reto de la ampliación a la Europa central y del este, que había apostado claramente por su adhesión pese a las dificultades del proceso y a las dolorosas reformas necesarias<sup>9</sup>. El ideal de sociedad lo representaba la Unión Europea, aunque en realidad sus principios fueran desconocidos más allá de nociones generales sobre la democracia y la economía de mercado.

## **El proceso de adhesión de Europa central y del este a la Unión Europea**

Tras la cumbre europea de Copenhague en 1993, el proceso de adhesión a la Unión Europea comenzó de manera inmediata y transcurrió sin mayores contratiempos. Evidentemente se buscaba una mayor convergencia entre ambas zonas para una mayor efectividad del proceso, por lo que se dotaron diferentes fondos eu-

---

<sup>8</sup> David RAMIRO TROITIÑO *et al.*: «Mitterrand and the great European design - from the Cold War to the European Union», *Baltic Journal of European Studies*, 2 (2017), pp. 132-147.

<sup>9</sup> Parlamento Europeo, archivos de las instituciones europeas, «Establecimiento de un marco para facilitar la inversión sostenible» (2019).

ropeos para sufragar las costosas reformas necesarias. La doctrina Birkelbach, vigente en la UE desde 1962, establecía como pilar básico para cualquier ampliación del proyecto europeo que el solicitante disfrutara de una democracia funcional como sistema político estatal, aunque no cerraba las puertas a otros modelos de cooperación, que probablemente inspiraron la propuesta, anteriormente comentada, de Mitterrand. Los países de Europa central y del este se adaptaron de inmediato a este prerrequisito básico que fue complementado por discreciones más detalladas, implementadas a través de los criterios de convergencia de Copenhague de 1993<sup>10</sup>.

La unidad social en busca de un objetivo común en Europa central y del este, consolidada por la adhesión a la UE, facilitó enormemente la radical transición de una economía estatal a un sistema capitalista, que en muchos casos resultó mucho más similar a los Estados Unidos que a los países de Europa occidental. Esta rápida transformación produjo indefensión entre aquellos individuos amoldados por la rígida injerencia social comunista que no pudieron adaptarse a la nueva realidad, lo que generó una bolsa poblacional de perdedores, cuya voz quedó ahogada por la abrumadora unanimidad en pos del sueño europeo. En cierta manera, se asimiló al concepto de perdedor social voluntario imperante en sistemas capitalistas extremos como el norteamericano, donde, al menos teóricamente, se ofrece una igualdad de oportunidades a los miembros de la sociedad, pero no una igualdad de resultados<sup>11</sup>.

La influencia de los Estados Unidos en el proceso de adhesión a la UE de Europa central y del este fue determinante para acelerar el proceso, potenciar la colaboración comunitaria e incrementar el deseo de los antiguos países comunistas por participar en el proyecto de integración europeo. Aunque también generó equívocos importantes, como la asociación pragmática entre la OTAN y la UE, dos organizaciones presentadas como parte de un mismo indiviso, aunque operando en distintos campos. La preocupación de Washington se relacionaba con una posible resistencia de la Unión Soviética primero, y después Rusia, a una ampliación de la Alianza Atlántica

---

<sup>10</sup> Christophe HILLION: *The Copenhagen criteria and their progeny, EU enlargement*, Oxford, Hart Publishing, 2014.

<sup>11</sup> John PRICE *et al.*: «The social competition hypothesis of depression», *The British Journal of Psychiatry*, 3 (1994), pp. 309-315.

hacia Europa central y del este, parte de su antigua zona de influencia, por lo que imbricó ambos procesos de adhesión. Incluso hubo membresías que se hicieron efectivas el mismo año, con un lapso de meses, en los casos más controvertidos, como Estonia, Letonia y Lituania, antiguas Repúblicas Socialista Soviéticas, limítrofes con Rusia y hogar de una importante población de origen ruso<sup>12</sup>.

Un obstáculo de gran relevancia al proceso de adhesión estaba relacionado con la relocalización de los fondos europeos y el cambio interno que generó en el seno de la organización. El equilibrio establecido entre los anteriores miembros de la UE se vio alterado por la petición de membresía de países menos desarrollados económicamente y, por tanto, potenciales receptores de gran cantidad de fondos comunitarios. Los recursos económicos de la Unión Europea no se vieron incrementados al mismo nivel que sus necesidades financieras, consecuencia de la ampliación, por lo que se tuvieron que reformar ciertas políticas europeas para adaptarlas a esta situación. Los ingresos de la organización no crecieron al mismo ritmo que sus gastos, lo que creaba una situación complicada que se podía solucionar incrementando los ingresos con una mayor contribución de los Estados miembros, o con una reducción de los fondos europeos<sup>13</sup>. La primera opción no era plausible por la negativa de Alemania, que estaba inmersa en pleno proceso de absorción de su parte oriental, lo que suponía un gran esfuerzo económico. La opción de una reducción de los fondos no era popular entre los nuevos miembros de la Unión Europea porque cercenaba el principio básico de solidaridad en la organización y habría supuesto una reducción de la tan necesitada ayuda financiera. El nuevo marco económico también implicaba un sacrificio para los miembros previamente receptores netos de fondos comunitarios, que tuvieron que adaptarse a su nueva situación en que la transferencia financiada por parte de la UE se vería fuertemente reducida.

Mitigar las consecuencias negativas de la ampliación en las principales políticas europeas se convirtió en una prioridad, dando como resultado situaciones dispares y a veces difícilmente explica-

---

<sup>12</sup> Richard WHITMAN: «NATO, the EU and ESDP: an emerging division of labour?», *Contemporary security policy*, 3 (2004), pp. 430-451.

<sup>13</sup> Consejo Europeo, archivos de las instituciones europeas, «Plan de Inversiones para Europa» (2017).

bles<sup>14</sup>. En cualquier caso, el ciclo expansivo de la economía mundial atemperó parcialmente las reticencias occidentales, lo que, unido a la fuerte voluntad de adhesión por parte de los nuevos candidatos, facilitó que la ampliación se realizara de manera efectiva en 2004. En términos monetarios, los nuevos Estados miembros aportaban de hecho alrededor de 15.000 millones de euros al presupuesto de la UE cada año. Considerando que no se llegaron a utilizar la totalidad de los fondos destinados por la UE a la ampliación de 2004, la Comisión Europea estima que su coste presupuestario neto hasta 2006 no superó los 10.000 millones de euros. La ampliación supuso un gran hito para la Unión Europea, cambiando no solo su composición interna, sino su propia esencia y su proyección exterior, al incorporar, solo en 2004, diez nuevos miembros y más de 75 millones de habitantes<sup>15</sup>.

Con la adhesión ya implementada se produjo una gran transferencia de fondos hacia los nuevos miembros a través de fondos regionales y del plan de inversiones para Europa, conocido como plan Juncker, que, de acuerdo con fuentes de la Comisión, generó importantes beneficios en términos de empleo y crecimiento económico a la totalidad de la Unión Europea. El mayor dinamismo económico en los nuevos miembros, generado por las aportaciones financieras de la UE, supuso un fuerte incremento de la demanda de productos occidentales, lo que conllevó un considerable beneficio económico para ambas zonas. De acuerdo con las estadísticas manejadas por la Unión Europea, durante los últimos diez años de la Política de Cohesión se fomentó la construcción de 24.400 kilómetros de carreteras, 9,6 millones de personas conectadas a banda ancha, 367.000 empleos, 3.100 megavatios de capacidad de producción de energía renovable, 11,4 millones de personas con mejor gestión del agua, 3.400 kilómetros de redes de tren y 17.000 proyectos de cooperación empresarial e investigación. El total de la inversión de la Unión Europea en los miembros que accedieron a la organización en 2004 se situó en torno a los 365.200 millones de euros proce-

---

<sup>14</sup> John SCHERPEREEL: «EU cohesion policy and the Europeanization of Central and East European regions», *Regional & Federal Studies*, 1 (2010), pp. 45-62.

<sup>15</sup> Yener KANDOGAN: «Political economy of eastern enlargement of the European Union: Budgetary costs and reforms in voting rules», *European Journal of Political Economy*, 4 (2000), pp. 685-705.

dentes de los Fondos Estructurales y Fondos de Inversión en el período 2004-2020, lo que representaba el 2,6 por 100 de su PIB cada año. A eso habría que añadir otros 31.400 millones de euros adicionales procedentes del plan Juncker desde 2014. Gracias a todo ello los diez nuevos miembros de la Unión Europea se han ido aproximando paulatinamente a sus socios occidentales, ya que entre 2003 y 2017 su PIB creció 18 puntos porcentuales más que la media comunitaria, y desde 2004 sus economías han mejorado a una tasa anual media del 3,3 por 100<sup>16</sup>. Por tanto, en materia económica, la ampliación fue un éxito para todos los miembros de la organización, e, igualmente para la Unión Europea en su conjunto.

## Impacto de la ampliación

La ampliación a Europa central y del este supuso la plena membresía de países dispares, pero con un denominador común: su pasado comunista. En 2004 accedieron a la organización europea Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, además de Malta y Chipre. El proceso se extendió con la adhesión de Rumania y Bulgaria, en 2007, y de Croacia en 2013. Con todo, parte de los antiguos Estados comunistas europeos no ha ingresado todavía en la Unión Europea, por lo que la ampliación no está íntegramente finalizada ni en su vertiente balcánica ni en la frontera oriental de la UE<sup>17</sup>. El proceso de expansión comunitario se ha ralentizado considerablemente en la actualidad y no hay visos de que la organización se expanda en un futuro cercano tras los problemas relacionados con la apertura de negociaciones con Macedonia del Norte y con Albania<sup>18</sup>. En este contexto hay que entender las ofertas de candidaturas a otros países de

---

<sup>16</sup> Christian DREGER *et al.*: «Price convergence in an enlarged internal market», *Eastern European Economics*, 5 (2008), pp. 57-68.

<sup>17</sup> Renzo DAVIDDI y Fabienne ILZKOVITZ: «The Eastern enlargement of the European Union: Major challenges for macro-economic policies and institutions of Central and East European countries», *European Economic Review*, 5 (2007), pp. 671-680.

<sup>18</sup> Comité Económico y Social, archivos de las instituciones europeas, «Conclusiones del Consejo sobre el proceso de ampliación, estabilización y asociación» (2016).

Europa central y del este como símbolo de solidaridad, y no como negociaciones reales de adhesión. Países como Ucrania, Georgia o Bosnia pueden ser candidatos, pero su integración efectiva en el seno de la Unión Europea será una realidad en un futuro lejano si verdaderamente llega a implementarse de manera efectiva. Por tanto, en los próximos años, no se esperan movimientos de relevancia en lo referente a nuevas adhesiones.

Pese a todas las dificultades, la ampliación hacia el este se ha considerado un éxito en términos de integración y desarrollo económico, con la marcada excepción de los casos de Rumania y Bulgaria. Ambos países arrastran aun hoy en día numerosos problemas que los sitúan claramente a la cola de la UE, que quizá sean los causantes de cierto cansancio en el seno de la organización en lo referente a futuras ampliaciones. De todas formas, el anterior presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, resaltaba que la ampliación había significado reconciliar a Europa con su pasado reciente al permitirle mirar hacia el futuro una vez cerradas las heridas del pasado<sup>19</sup>. El polaco Donald Tusk, que ocupaba la presidencia del Consejo Europeo, afirmaba que la ampliación significó el fin de la Segunda Guerra Mundial para Europa central y del este, vinculando la membresía en la UE con la propia existencia funcional de los países entonces aspirantes. Tusk daba un valor mucho mayor a aspectos socioculturales y políticos, mientras dejaba en un segundo plano los beneficios económicos derivados de la pertenencia a la Unión Europea<sup>20</sup>.

De todas formas, el Mercado Único europeo supuso una expansión de quince a veinticinco países miembros, lo que estimuló el crecimiento económico y comercial gracias a un mercado dilatado y una base de consumidores que pasó de 378 millones a más de 485 millones en 2013. Además, incrementó la proyección internacional de la Unión Europea y su peso en el comercio mundial, con las consiguientes mejoras en su posición negociadora en acuerdos comerciales globales. A nivel interno, la ampliación fue un gran éxito ya que proporcionó un gran espacio de paz y libertad. El ob-

---

<sup>19</sup> John PETERSON: «Juncker's political European Commission and an EU in crisis», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2 (2017), pp. 349-367.

<sup>20</sup> Giorgia DELSOLDATO: «Eastward enlargement by the European Union and transnational parties», *International Political Science Review*, 3 (2002), pp. 269-289.

jetivo primigenio de las Comunidades Europeas, un sistema de paz estable y duradera entre Francia y Alemania, se extendió al resto del continente. Los numerosos conflictos regionales generados tras la Primera Guerra Mundial entre los países de Europa central y del este, como Lituania y Polonia, o eventos similares a los tristemente acaecidos tras la desmembración de la antigua Yugoslavia, son prácticamente imposibles entre los miembros de la Unión Europea<sup>21</sup>. Por tanto, la utilidad de la organización como un sistema de paz efectivo y estable sigue vigente, demuestra el gran éxito que es la Unión Europea y pone de relieve los peligros de una hipotética regresión en términos de integración<sup>22</sup>.

La ampliación a Europa central y del este supuso cambios relevantes en la composición interna de la Unión Europea que han influido en el desarrollo y perspectivas futuras de la organización. La mayoría de ellos derivan del pasado divergente entre ambas zonas, sus diferentes visiones y sus aportaciones a la organización. La convergencia económica no se ha extrapolado a otros campos fundamentales en el seno de Europa. Son destacables por su relevancia las diferencias en cuanto a valores sociales, la visión sobre el nacionalismo, el papel de la OTAN en su relación con Europa, las divergencias en torno a Rusia y las grandes diferencias en materia de política social. Son aspectos que merecen un tratamiento diferenciado por el gran impacto que tienen en la actual Unión Europea y su impronta en el futuro desarrollo de la organización.

### *Sociedad Europea, vínculo fundamental con la integración política*

En términos prosaicos el impacto de la ampliación ha sido considerable y ha cambiado la esencia de esta, fruto de la imbricación de sociedades claramente diferenciadas con prioridades e ideales divergentes. Inconcusamente la adhesión significó cierto grado de convergencia de oriente y occidente, que muy probablemente se

---

<sup>21</sup> Andres WIVEL: «The security challenge of small EU member states: Interests, identity and the development of the EU as a security actor», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2 (2005), pp. 393-412.

<sup>22</sup> Comisión Europea, Diversos, Comunicados de prensa, «La Unión Europea y Rusia: la relación futura, una estrategia diseñada por la Comisión Europea» (2019).

haya sentido más profundamente entre la población juvenil, adaptable y participe de importantes beneficios europeos, como los intercambios estudiantiles. La movilidad interna europea, fruto de la libre circulación de personas y del disfrute de un mercado laboral común, ha tenido un impacto significativamente mayor entre la población de Europa central y del este que en los antiguos miembros de la UE. Esta movilidad incrementa la cohesión a nivel europeo y reduce las diferencias nacionales al ampliar el movimiento horizontal de ideas, solapada con un mayor nivel de absorción o apertura a nuevas realidades sociales. Por contraste, la población adulta, en general, carece de una movilidad tan alta debido a diferentes pábulos: una menor adaptabilidad, responsabilidades familiares, dificultades para reciclarse laboralmente o incluso motivaciones de salud, lo que reduce su integración social a nivel europeo<sup>23</sup>.

La visión más conservadora de la sociedad en los antiguos países comunistas resulta claramente visible en actitudes controvertidas hacia la homosexualidad, la discriminación de género y la inmigración. Los líderes comunistas practicaron una fuerte represión de los homosexuales desde el ascenso al poder de Stalin hasta el colapso de la Unión Soviética. En 1933 se añadió al código penal soviético el artículo 121, que prohibía explícitamente la homosexualidad masculina con hasta cinco años de trabajos forzados en prisión, y posteriormente se adoptaron medidas similares en toda la Europa comunista. El alto grado de intervencionismo social marxista incluía los más nimios detalles, por lo que ha dejado una impronta social relevante, profunda y duradera que se extiende hasta nuestros días<sup>24</sup>. Actualmente, el matrimonio entre personas del mismo sexo se acepta legalmente en la mayoría de los países de Europa occidental, con la excepción de Italia y Grecia donde se ha optado por la forma de la unión civil. Contrariamente, sigue siendo ilegal en todos los antiguos países comunistas partícipes de la Unión Europea, donde se ha optado por opciones más restrictivas, como las uniones civiles, las uniones civiles con derechos li-

---

<sup>23</sup> Laszlo ANDOR: «Fair mobility in Europe», *Social Europe Occasional Paper* (2015), pp. 5-8, <https://www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2015/01/OP7.pdf>.

<sup>24</sup> Dan HEALEY: «Homosexual existence and existing socialism: New light on the repression of male homosexuality in Stalin's Russia», *GLQ: A journal of lesbian and gay studies*, 3 (2002), pp. 349-378.

mitados, el registro cohabitacional o el derecho de residencia de la pareja extranjera<sup>25</sup>.

La igualdad de género es una prioridad para la Unión Europea desde el Tratado de Roma de 1957, cuando se incluyó en el mismo una cláusula de equivalencia en el salario para los mismos trabajos evitando cualquier discriminación basada en la nacionalidad o el género. Las Comunidades trabajaron en profundizar una legislación que garantizara el principio de no discriminación, la integración horizontal (en todas las políticas de la UE) de la igualdad de género y acciones específicas para apoyar el avance de las mujeres. El compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019 establecía el programa de trabajo de la Comisión Europea en este campo, un marco integral para los compromisos de la Comisión Europea al promover la igualdad de género en todas sus políticas, así como en los programas financiados por la UE. El compromiso estratégico destaca la contribución de la igualdad de género al crecimiento económico y al desarrollo sostenible y se complementa con el Pacto Europeo 2011-2020 para la igualdad de género. El Instituto Europeo de la Igualdad de Género, única agencia de la Unión Europea dedicada en exclusiva a esta prioridad social, ha realizado diversos estudios sobre el tema, entre los que destaca el índice de igualdad de género para 2019, que incluye variables como dinero, trabajo, tiempo, educación, poder, salud y violencia. El índice subraya que gran parte de los países occidentales se sitúan por encima de la media europea, mientras que de los países de Europa central y del este solo Eslovenia lo consigue. Las últimas posiciones están copadas de manera casi exclusiva (con la excepción de Grecia) por antiguos países comunistas, lo que repercute en el desarrollo interno de la UE<sup>26</sup>.

A nivel social también hay que resaltar el impacto de la inmigración y la adaptabilidad social ante la misma. Sociedades más conservadoras tienden a ser más reacias a la llegada de emigrantes pro-

---

<sup>25</sup> Kees WAALDIJK: «Standard sequences in the legal recognition of homosexuality-Europe's past, present and future», *Australasian Gay & Lesbian LJ*, 4 (1994), pp. 56-59.

<sup>26</sup> Sylvia WALBY: «The European Union and gender equality: Emergent varieties of gender regime», *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 1 (2004), pp. 4-29.

cedentes de culturas diferentes. En el caso de la Unión Europea, las políticas de inmigración varían de unos países a otros porque se encuentran bajo la influencia de la soberanía nacional y, aunque la pertenencia de la mayoría de ellos al espacio Schengen facilita la libre circulación de personas, ello significa que las posturas nacionales individuales tienen un gran impacto en el conjunto europeo<sup>27</sup>. La mayor parte de la inmigración se orienta hacia los países más desarrollados, con mayores necesidades en su mercado laboral y mejores niveles de protección social. Por contra, Europa del este y central reciben un menor número de migrantes extracomunitarios por su menor desarrollo económico y sus sistemas sociales menos generosos. Pese a ello, son los miembros de la Unión Europea más reticentes a acoger migrantes, lo que repercute enormemente en el concepto de solidaridad europea. En definitiva, el conservadurismo social imperante en los antiguos países comunistas representa un obstáculo para el desarrollo de una política europea común relativa a la inmigración en general y al asilo en particular, una de las prioridades de la UE por su enorme impacto entre la ciudadanía<sup>28</sup>. No obstante, es importante resaltar que los países de Europa central y del este no se acostumbraron a convivir con las grandes olas de migración de distintas culturas e identidades en su pasado reciente. Por tanto, su nivel de adaptabilidad social a los movimientos poblacionales es más reducido que en el resto de Europa, donde los imperios coloniales creados por los países occidentales fomentaron un cierto intercambio poblacional.

La ampliación a Europa central y del este ha incrementado la convergencia social entre Europa occidental y oriental, pero la colectivización comunista creó un tradicionalismo difícil de extirpar que está afectando a los derechos fundamentales de la Unión Europea en lo referente a la protección de minorías, ya sean sexuales, de género o culturales. Ello genera una falta de cohesión dentro de la sociedad europea en un momento en el que la integración

---

<sup>27</sup> Comisión Europea, Diversos, Informes, «Resumen estándar del proyecto Fiche. Programas centralizados de IPA» (2019).

<sup>28</sup> Virginie GUIRAUDON: «Weak weapons of the weak? Transnational mobilization around migration in the European Union», *Contentious Europeans: protest and politics in an emerging polity*, 1 (2001), pp. 163-183.

política parece ser una prioridad en distintos campos<sup>29</sup>. La idea de soberanía compartida a nivel europeo es más fácil de implementar en una sociedad que, aunque no sea uniforme, cuenta con un mínimo denominador común. El desarrollo unidireccional necesita del apoyo cohesionado de la sociedad, que tiene en los valores comunes un fuerte pilar a partir del cual construir.

### *Nacionalismo*

La Unión Europea nació como un sistema de paz estable y duradera en respuesta a los conflictos sufridos durante los siglos XIX y XX. La gran mayoría de los denominados como padres de Europa culpaban directamente al nacionalismo político de ser el causante principal de las conflagraciones. El nacionalismo y la idea del Estado-Nación, desarrolladas durante el siglo XIX, llegaron a su máximo esplendor durante el XX cuando el avance en transportes y tecnologías de comunicación hicieron posible la creación de entidades políticas de mayor extensión, complejidad y compactación<sup>30</sup>. La manera más efectiva de dotar de cohesión a las nuevas sociedades fue a través de una comunidad de valores intangibles basados en emociones que fomentaban la lealtad de grupo, preliminarmente unificado con la estructura política. Por tanto, el nacionalismo se convirtió en una fuerza homogeneizadora a nivel interno que cohesionaba las diferencias locales y regionales dentro del Estado, a la vez que fomentaba e incidía en la diferenciación a nivel externo. Para singularizarse, el nacionalismo político optó por la idea la superioridad, fomentando la preponderancia sobre otras entidades nacional-políticas, lo que provocó importantes conflictos en Europa<sup>31</sup>.

Con anterioridad, se habían propugnado organizaciones europeas para evitar conflictos basadas en diferentes premisas de comunalidad, como la religión: por ejemplo, la asociación propuesta

---

<sup>29</sup> Celso CANCELA OUTEDA: «La encrucijada constitucional europea. Retos político-institucionales de la Unión Europea en los albores del siglo XXI», *Revista de Derecho*, 4(4) (2003), pp. 101-131.

<sup>30</sup> Parlamento Europeo, archivos de las instituciones europeas, «Explicaciones de voto por escrito: octavo mandato parlamentario» (2019).

<sup>31</sup> Carlton HAYES: «Nationalism: A religion», *Naval War College Review*, 5 (1961), pp. 7-14.

por Abbott Saint Pierre o la unión solicitada por Jorge de Podiebrad. Pero ya Immanuel Kant estableció principios básicos de un nacionalismo político incipiente en su aclamada obra *La Paz Perpetua*, complementada con la necesidad de construir una comunidad de Estados para asegurar la paz y la independencia de los integrantes del sistema internacional. El siglo xx fue testigo de la asociación del nacionalismo con los conflictos europeos, que en su vertiente más exacerbada fue considerado el causante de la Primera Guerra Mundial. Tras su final, Aristide Briand, político francés, y su homólogo alemán, Stresemann, colaboraron activamente en la búsqueda de la paz entre sus dos Estados y lograron presentar incluso un memorando sobre la creación de una federación europea en 1929, que no llegó a prosperar.

Ya durante la Segunda Guerra Mundial, Altiero Spinelli en su *Manifiesto Europeo* denunció cristalinamente al nacionalismo como el causante de la contienda y propugnó la federación europea como solución. Estas ideas fueron compartidas en mayor o menor medida por la gran mayoría de los padres fundadores de la Unión Europea, como Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Walter Hallstein, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul Henri Spaak o el mismo Altiero Spinelli, que argüían que la paz en Europa sería la consecuencia de la separación entre Estado y nación, de la política y la cultura. Por tanto, la visión imperante en el proceso de construcción europea tiende a valorar negativamente el concepto del Estado-Nación como mejor modelo organizativo de la sociedad<sup>32</sup>.

En Europa Central y del Este se conceptualizó de manera discordante. La nación, grupo cultural unido por diversos factores como la lengua o las costumbres, había proporcionado la necesaria cohesión a la sociedad para aguantar las embestidas del modelo societario colectivista marxista, basado en premisas ideológicas e impuesto por un elemento exterior (con la excepción de la Yugoslavia de Tito)<sup>33</sup>. Además, el nacionalismo estaba imbuido

---

<sup>32</sup> Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo PÉREZ SÁNCHEZ: *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995, pp. 100-124.

<sup>33</sup> Max ATALLAH, David RAMIRO TROITINO y Tanel KERIKMÄE: «El Colapso Del Regimen Comunista en Estonia (The Collapse of the Estonian Communist Regime)», *SSRN Electronic Journal* (2016), pp. 10-14, <https://ssrn.com/abstract=3156924>.

en la propia Unión Soviética, que, aunque teorizara sobre el internacionalismo proletario, fomentó un agresivo y amenazante nacionalismo ruso con la expansión de su lengua, los movimientos forzados de población, como sucedió en Königsberg, o los procesos de rusificación para eliminar elementos diferenciales en el bloque comunista.

Por tanto, el nacionalismo se considera todavía hoy en día como un factor político determinante para mantener la cohesión de la sociedad y un baluarte de la libertad común frente a amenazas exteriores<sup>34</sup>. Esta visión positiva del nacionalismo político se da también fuertemente en Gran Bretaña por motivos diferentes, pero a su vez equivalentes. En Europa central y del este el enemigo externo no fue derrotado a corto plazo; pero la cohesión ofrecida por la nación proporcionó el argumentario para la resistencia que a largo plazo condujo al desmoronamiento comunista. Estas concepciones radicalmente opuestas en torno a la idea del Estado-Nación y el proceso de integración europea derivan en una disociación de los objetivos de membresía en la Unión Europea y en un potencial conflicto a largo plazo, cuando la integración avance más en su vertiente política y el Estado-Nación se vea amenazado.

### *OTAN, UE y Estados Unidos*

Al caer el muro de Berlín, la comprensión sobre Occidente resultaba general e inclusiva. La propaganda comunista era hostil y acusatoria: presentaba al modelo capitalista como una amenaza multidimensional a la evolución de la historia y al papel preponderante de los trabajadores en la sociedad. Por tanto, Occidente encarnaba un compendio de componentes fuertemente imbricados: economía, política, sociedad y fuerza militar. Las Comunidades Europeas representaban únicamente una vertiente mercantil de un esquema global, que también incluía aspectos militares. Para hacer frente a dicha intimidación occidental, los países comunistas europeos habían organizado su propia alianza militar, el Pacto de Varsovia, que constituía la parte castrense de un bloque definido

---

<sup>34</sup> John ARMSTRONG: «Toward a framework for considering nationalism in East Europe», *East European Politics and Societies*, 2 (1988), pp. 280-305.

por la ideología común, una parte de un todo, estableciendo un claro paralelismo con la visión que se tenía de Occidente<sup>35</sup>.

La Organización del Atlántico Norte, fundada en 1949 por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y los Estados Unidos de América, compartía un sistema de valores occidental. Aunque la totalidad de sus miembros no participara en las Comunidades Europeas, ni fueran todos ellos países democráticos, los fundadores de las Comunidades Europeas, tras la incorporación de la República Federal Alemana, participaban en la OTAN. De ahí la visión indisoluble entre ambas organizaciones al otro lado del telón de acero<sup>36</sup>.

Tras el colapso del sistema comunista imperante en Europa oriental, las nuevas democracias rápidamente se alinearon con Occidente y solicitaron la membresía en todas sus organizaciones: la Unión Europea, la OTAN, el Consejo de Europa, Eurovisión y decenas de organizaciones europeas de carácter sectorial. Las más relevantes, sin duda, fueron la OTAN y la Unión Europea. Informalmente, se aceptaba que el ingreso en la Alianza Atlántica era un prerrequisito, un primer paso, para adherirse posteriormente a la Unión Europea. La membresía en la organización militar no era tan compleja, ni requería grandes reformas ni convergencia económica. La adhesión solamente demandaba voluntad política y el cumplimiento de unos requisitos muy laxos, como ser europeo, estar dispuesto a un diálogo político e integrarse en la estructura militar. En 1999, Polonia, Hungría y la República Checa se adhirieron a la OTAN pese al frontal rechazo ruso, que sentía que su antigua zona de influencia se escapaba a su dominio, lo que eliminaba la franja de seguridad previamente existente entre bloques y acercaba la amenaza norteamericana a las fronteras de la propia Rusia. Sin embargo, el colosal proceso de reconversión socioeconómico que experimentó lo había debilitado sobremedida, por lo que no pudo impedir de forma efectiva la expansión de la OTAN a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia. Estos países empezaron las nego-

---

<sup>35</sup> Abram BERGSON: «The USSR before the fall: how poor and why», *Journal of Economic Perspectives*, 4 (1991), pp. 29-44.

<sup>36</sup> Comisión Europea, Diversos, Comunicados de prensa, «FINAL FP 2002 CEECs» (2012).

ciaciones de adhesión a la Unión Europea en 1998, casi de manera simultánea a su membresía en la OTAN, exprimiendo la evidente debilidad rusa.

La siguiente expansión se produjo con la adhesión de otros siete países de Europa central y oriental: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. Invitados a abrir negociaciones en 2002, accedieron de manera plena en 2004, el mismo año en que se incorporaron a la Unión Europea<sup>37</sup>. La OTAN se fue ampliando paulatinamente ocupando el espacio dejado por el colapso de la Unión Soviética; en la actualidad cuenta con veintinueve miembros, siendo su última incorporación Montenegro, aunque la actual posición de Rusia constituye un obstáculo de grandes proporciones a la expansión de la Alianza, como reflejan los casos de Georgia y Ucrania.

Esta identificación entre la OTAN y la Unión Europea está muy extendida en Europa central y oriental<sup>38</sup> y tiene consecuencias importantes al otorgar un papel fundamental a los Estados Unidos en la derrota de la Unión Soviética en la Guerra Fría, y, por ende, en la consecución de la libertad de los países emancipados del yugo comunista. Es una visión que presenta a los Estados Unidos como el líder de Occidente y garante de la libertad de los europeos. El alineamiento entre Europa occidental y Estados Unidos fue más que evidente durante la Guerra Fría, pese a algunos escarceos peligrosos encabezados por la Francia del presidente de Gaulle en busca de la creación de una tercera vía en el conflicto bipolar internacional. La fuerza militar estadounidense protegía a los países democráticos europeos del torbellino comunista apoyado por la colosal fuerza del ejército rojo. La ayuda económica implementada por el Plan Marshall evitó el colapso económico que hubiera podido facilitar el desarrollo de una revolución interna en los países beneficiarios<sup>39</sup>.

Sin embargo, tras la caída de la Unión Soviética y el fin de la dualidad, la alianza entre Europa y los Estados Unidos perdió su

---

<sup>37</sup> Pal DUNAY: «NATO and the East: A Sea of Mysteries», *World Policy Journal*, 3 (1994), pp. 123-127.

<sup>38</sup> Vladimir VUČKOVIĆ y Sanja VUČKOVIĆ: «Development of corporate governance in European transition countries», *Megatrend revija*, 13(2) (2016), pp. 37-58.

<sup>39</sup> Anders STEPHANSON: «Fourteen notes on the very concept of the Cold War», *Rethinking Geopolitics*, 1 (2002) pp. 74-97.

principal motivación, haciendo tambalear sus cimientos. La preponderancia americana en el seno de la OTAN resultaba indiscutible y su liderazgo era visto durante la Guerra Fría como algo benigno y necesario para proteger a Europa de la intimidación soviética. Pero tras el colapso soviético el papel de única potencia mundial, sin adversarios de enjundia, cambió las prioridades de los europeos, que en los últimos años han tratado de desarrollar su propia capacidad militar en el seno de la Unión Europea para poder así actuar de manera independiente en la escena internacional sin depender del mecenazgo americano<sup>40</sup>. Países como Francia y Alemania apoyan este movimiento de emancipación militar, para poder defender los intereses europeos más efectivamente cuando estos no confluyan con los norteamericanos. Con todo, los países de Europa central y oriental ven todavía a Rusia como una amenaza y a los Estados Unidos como su paladín, y se resisten a dar forma a una defensa europea que resquebraje los cimientos de la OTAN, lo que afecta al desarrollo de la Unión Europea y a su crecimiento como potencia global.

### *Nuevas prioridades externas: Rusia*

La relación entre Occidente y la Unión Soviética estuvo instalada en un conflicto constante desde la caída del imperio zarista hasta el colapso soviético. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, Winston Churchill quiso involucrar al Reino Unido en la guerra civil rusa para evitar una victoria comunista que amenazara al resto del continente europeo. No obstante, el hastío generalizado tras la contienda más sangrienta vivida por Europa hasta entonces disminuyó la participación británica a intervenciones selectivas, principalmente de la marina imperial en apoyo de la independencia de las Repúblicas Bálticas. Polonia, recién independizada del imperio zarista, participó activamente en la guerra civil entre rojos y blancos, pero finalmente firmó un acuerdo de paz con los soviéticos por el cual obtuvo grandes ganancias territoriales a costa de Ucrania. Ante

---

<sup>40</sup> Philipp GENSCHEL y Markus JACHTENFUCHS: «More integration, less federation: the European integration of core state powers», *Journal of European Public Policy*, 1 (2016), pp. 42-59.

las dificultades de la guerra y de la simultánea implementación del modelo social comunista, los bolcheviques optaron por la creación de un cinturón sanitario territorial que aislara a Rusia de Occidente<sup>41</sup>. Durante este periodo tumultuoso se firmaron acuerdos con Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Hungría y Rumanía ofreciendo términos muy generosos para estabilizar las fronteras exteriores, aislar al país y poder concentrarse en el conflicto interno.

Una vez finalizada la guerra civil con la victoria bolchevique y la disolución de la oposición zarista, los soviéticos se concentraron en la eliminación de cualquier oposición interna, como la del campesinado reticente a la comunalización de los recursos, los mencheviques, anarquistas o cualquier minoría nacional tradicionalista contraria a la radical reforma social impulsada por los bolcheviques. Después se dio prioridad a la acción externa, recuperando los territorios cedidos durante la guerra civil rusa con el acuerdo alcanzado con la Alemania nacionalsocialista. El Pacto Ribbentrop-Mólotov fue visto como una traición de Occidente, incapaz de oponerse por vías legales, principalmente a través de la Sociedad de Naciones, a la ocupación de la Europa central y oriental por parte de alemanes y soviéticos. En términos prácticos supuso la invasión y división de Polonia entre ambas potencias en 1939, la aceptación tácita germana de la agresión soviética a Finlandia acaecida posteriormente en la conocida como Guerra de Invierno, la ocupación soviética de las tres Repúblicas Bálticas y la anexión de territorios pertenecientes a Rumanía<sup>42</sup>. El pacto derivó finalmente en la confrontación entre soviéticos y alemanes y en la posterior ocupación de Europa central y oriental por el ejército rojo a medida que avanzaba hacia Alemania, promoviendo la instauración de regímenes comunistas locales tutelados por la Unión Soviética.

Esta inestabilidad de Europa central y oriental durante el siglo XX y su conflictiva relación con el imperio zarista y su sucesor, la Unión Socialista de Repúblicas Soviéticas, es entendida en

---

<sup>41</sup> Alexei KOJEVNIKOV: «The Great War, the Russian Civil War, and the invention of big science», *Science in Context*, 2 (2002), pp. 239-275.

<sup>42</sup> Gabriel GORODETSKY: «The impact of the Ribbentrop-Molotov pact on the course of Soviet foreign policy», *Cahiers du monde russe et soviétique*, 1 (1990), pp. 27-41.

la zona como una consecuencia de factores externos determinados por las ambiciones y debilidades de las potencias europeas y mundiales. La historiografía local fomentaba cierto victimismo y rencor hacia Occidente por no haber querido, o podido, prevenir ni la devastación sufrida ni la separación de Europa<sup>43</sup>.

La ampliación de la Unión Europea, junto con la participación en otras organizaciones Occidentales, en cierta manera cerraron la herida y simbolizaron la unión entre Europa central y oriental y el mundo occidental, comunalizando a nivel europeo las consecuencias de una hipotética agresión rusa. Al integrarse en la misma organización, el ataque a una parte de ella, por ejemplo, Estonia, supondría un ataque al todo, la Unión Europea, lo que garantizaba la extensión automática del conflicto y la participación activa de todos los afectados. La pertenencia a la Unión Europea ha transmitido una sensación de seguridad a los antiguos países ocupados, pero también ha cambiado las prioridades de la organización. Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa a principios del siglo XXI estaban definidas por el comercio e inversión económica de los países miembros más occidentales, y la cautela, y a veces agresividad, de los miembros adheridos a partir de 2004, aun temerosos por su seguridad e integridad territorial<sup>44</sup>. Por tanto, existía una disociación de intereses que lastraba una efectiva política exterior con el vecino más importante de la UE<sup>45</sup>. La dicotomía existencial de la división interna europea con respecto a Rusia<sup>46</sup> supone un riesgo para la funcionalidad de la organización, una amenaza para su cohesión interna y para su economía y modelo de desarrollo. La guerra de Ucrania no ha hecho más que intensificar

---

<sup>43</sup> Robert FROST: «Ordering the kaleidoscope: The construction of identities in the lands of the polish-lithuanian commonwealth since 1569», *Power and the Nation in European History*, 1 (2005), pp. 212-231.

<sup>44</sup> Hiski HAUKKALA: «From cooperative to contested Europe? The conflict in Ukraine as a culmination of a long-term crisis in EU-Russia relations», *Journal of Contemporary European Studies*, 1 (2015), pp. 25-40.

<sup>45</sup> Consejo Europeo, archivos de las instituciones europeas, «El Consejo acuerda su posición sobre el nuevo marco para la investigación e innovación de la UE en la próxima década» (2019).

<sup>46</sup> Stefano BIANCHINI y Mikhail MINAKOV: «State-Building Politics after the Yugoslav and the Soviet Collapse. The Western Balkans and Ukraine in a Comparative Perspective», *Southeastern Europe*, 3(42) (2018), pp. 296-300.

esta problemática, con acciones agresivas e incluso irresponsables de los miembros de la UE situados en su frontera oriental, mientras desde Bruselas se busca un equilibrio para mantener la unidad europea frente a la invasión rusa de Ucrania.

Hoy en día, el curso de dicha guerra y todas sus implicaciones propagandísticas impiden atisbar el modelo de relación que se establecerá entre Rusia y la UE en un futuro. Evidentemente, la actual actitud beligerante entre la UE y Rusia, tras una probable larga posguerra, dará paso a un nuevo modelo de relaciones menos fluidas, con una menor dependencia energética europea de los suministros rusos y una menor influencia occidental en el mercado ruso por el efecto sustitutorio de la apertura hacia China. De todas formas, las relaciones entre la UE y Rusia se normalizarán con el paso del tiempo, aunque la confianza entre ambos sea mínima y los avances limitados, con la consiguiente influencia sobre Europa central y del este como zona fronteriza.

### *El Estado de bienestar*

La civilización europea está unida al concepto de protección social, el estado de bienestar. Es uno de los conceptos que identifican a los Estados europeos, en contraposición con otras partes del mundo, desde mediados del siglo xx. La idea de la protección social del Estado es ampliamente aceptada por toda la sociedad e, incluso en tiempos de crisis, no se pone en duda. Europa se define por sus políticas sociales en contraposición con otras civilizaciones del planeta, e incluso también con otros miembros de la civilización occidental, como los Estados Unidos. Por tanto, el Estado del bienestar constituye uno de los pilares sobre los que se fundamenta la civilización europea actual<sup>47</sup>.

La unanimidad conceptual sobre la necesidad de políticas sociales a nivel europeo se ve agrietada por su implementación práctica que ha derivado en sistemas sociales muy diferenciados entre sí, creando un formidable obstáculo para la profundización de la integración europea. La culminación del mercado común, a par-

---

<sup>47</sup> Andre SAPIR: «Globalization and the reform of European social models», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2 (2006), pp. 369-390.

tir del Acta Única Europea en 1986, supuso una integración a nivel económico remarcable en las Comunidades Europeas. La libre circulación de trabajadores derivada del mercado europeo supuso un gran avance, pero también generó tensiones anteriormente inexistentes. El presidente francés, François Mitterrand, se preocupó de los efectos secundarios negativos que un mercado libre europeo supondría para los trabajadores y las empresas. La divergencia del nivel de protección laboral tiene un impacto considerable en la productividad de las empresas participes del mercado único. Por tanto, los países con una legislación más laxa obtienen una ventaja comparativa y atraen una mayor inversión, perjudicando particularmente a aquellos miembros más protectores y a todos los trabajadores europeos en general. Mitterrand lanzó un proyecto de Europa social como complemento al mercado para reducir los impactos negativos en materia laboral, aunque su éxito fue muy reducido<sup>48</sup>. La resistencia de la mayor parte de los Estados miembro de la UE a perder el control sobre uno de los pilares fundamentales de sus economías supuso que la Europa social se quedara en una mera declaración de intereses, una estructura a desarrollar en el futuro. Además, Europa occidental se encontraba dividida en cuanto al desarrollo de políticas relacionadas con el Estado del bienestar, políticas complementarias para proteger a sus ciudadanos de los efectos negativos generados por el sistema capitalista basado en el libre mercado. Atenuar las desigualdades provocadas por la acumulación de riqueza, proteger la participación del mercado, fomentar la innovación empresarial, aumentar la competitividad, son objetivos perseguidos por los Estados europeos en una política intervencionista de un sistema de mercado liberal.

Pese a las diferencias nacionales para alcanzar estos objetivos, se pueden identificar cuatro sistemas comunes específicos en Europa: el mediterráneo, el continental, el anglosajón y el nórdico. El sistema mediterráneo combina el gasto social en pensiones de jubilación y una amplia asistencia, además de una gran protección para los puestos de trabajo existentes, con altos costes de despido y sindicatos reducidos, pero una negociación colectiva fuerte, lo que

---

<sup>48</sup> David RAMIRO TROITIÑO y Karoline FÄRBER: «Historical errors in the initial conception of the euro and its subsequent development», *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(2) (2019), pp. 328-343.

conduce a menores disparidades en los salarios. El sistema continental está basado en una seguridad para desempleados o personas que no encuentran trabajo y un sistema de pensiones de jubilación. Los sindicatos tienen menos afiliados, pero siguen siendo fuertes y se respeta la negociación colectiva. El sistema anglosajón combina una importante protección social en última instancia, especialmente para personas en edad de trabajar. Es un sistema basado en incentivos a la actividad y subsidios para aquellos que realmente buscan trabajo. En este sistema los sindicatos son débiles, generando mayores diferencias entre los salarios y una parte importante de los trabajadores tienen salarios bajos en comparación con la franja mejor remunerada. Por último, el sistema nórdico cuenta con una alta protección social, más servicios sociales universales, un mayor gasto en políticas activas de empleo y sindicatos fuertes, lo que hace que la desigualdad de ingresos sea muy reducida. La medición de la efectividad de los modelos sociales se evalúa a partir de tres diferentes variables: la reducción de la pobreza y la desigualdad de los ingresos, la protección de los trabajadores y la participación en el mercado laboral. A partir de ahí se observa que el sistema más efectivo es el nórdico, seguido del continental, del anglosajón y finalmente del mediterráneo<sup>49</sup>.

La ampliación a Europa central y del este ahondó los problemas generados por la diversidad de sistemas sociales europeos. En un primer lugar, supuso la implementación de un mercado común europeo más amplio sin una legislación que regulara la actividad del mercado laboral ni se ocupara de las diferencias generadas. Numerosas empresas con implantación a nivel europeo trasladaron sus centros de producción hacia el este por sus costes más reducidos, con las consiguientes protestas de los sindicatos de los países occidentales. Por otro lado, los nuevos miembros partían de un sistema intervencionista en el cual el Estado regulaba hasta los detalles más nimios relacionados con el mercado laboral, además de las políticas sociales y de bienestar. El comunismo había creado tal nivel de intervencionismo social que fue incapaz de financiarlo debido a la baja productividad de su régimen económico, de manera que el sistema se colapsó por su propia ineficiencia. El vahído fi-

---

<sup>49</sup> Monica THRELFALL: «European social integration: harmonization, convergence and single social areas», *Journal of European Social Policy*, 2 (2003), pp. 121-139.

nanciero, junto con otras prioridades ligadas a la gran transición del comunismo al capitalismo, supusieron que el sistema de bienestar establecido en los países de Europa central y del este fuera menos avanzado socialmente que en sus socios europeos<sup>50</sup>. El incremento de impuestos necesario para financiar un sistema más progresista hubiera podido lastrar el despegue económico al afectar a la competitividad de las compañías. Menos impuestos suponían un mayor margen de maniobra para los agentes económicos, aunque reducía las posibilidades de implementar un sistema social efectivo al reducir la financiación de este<sup>51</sup>. En consecuencia, el sistema desarrollado en los antiguos países comunistas quizás sea más cercano al anglosajón, aunque con elementos similares al de Estados Unidos. Esta nueva división crea más obstáculos para la integración social de Europa, un complemento necesario para la perfecta aplicación del mercado, y por tanto genera importantes distorsiones en la organización europea.

## Conclusiones

Indiscutiblemente la ampliación de la Unión Europea hacia el este del continente ha supuesto un hito de importancia máxima para la organización. Entre las luces se encuentran la transformación de la organización de regional a continental, imbricando Europa con la Unión Europea. La convergencia económica está siendo remarcablemente efectiva, un éxito comunitario que pone de relieve el valor de la membresía en la organización. La Europa como modelo de paz y estabilidad se ha reforzado al cerrar las profundas heridas abiertas tras la Segunda Guerra Mundial, reconciliando a vecinos profundamente divididos y enfrentados, lo que resalta la benignidad del proceso de integración. Además, la proyección internacional de la UE se ha incrementado, facilitando una mayor influencia europea en los asuntos internacionales y una capacidad de defensa mayor de sus intereses globales. La ampliación fue un elemento determinante para cohesionar las sociedades de las nuevas

---

<sup>50</sup> Juraj DRAXLER y Olaf VAN VLIET: «European social model: No convergence from the East», *European Integration*, 1 (2010), pp. 115-135.

<sup>51</sup> Comisión Europea, Diversos, Evaluación, «CPN-1998-Número 2-junio» (1998).

democracias europeas que afrontaban retos colosales en su transformación de modelo societario.

Pero el proceso también incluye sombras, elementos distorsionadores en el proceso de integración europea. Las recapitulaciones descritas en esta investigación revelan que el grado de divergencia entre ambas partes de Europa significa un obstáculo para el desarrollo del proceso de construcción europea. Su diseño, basado en un progresivo desarrollo integracionista, ha desembocado en una integración económica ingente, aun no completada, pero altamente avanzada. El proceso necesita ser complementado con una mayor integración política, mayor trasvase de soberanía nacional al nivel europeo, creando una nueva soberanía compartida que necesita estar respaldada por la participación ciudadana, por el conjunto de la sociedad europea. Por tanto, los elementos sociales, en términos de coherencia, convergencia y unidad, son una prioridad para la profundización de la UE. Las divergencias sociales evidenciadas en esta investigación suponen un obstáculo importante para esta integración política porque las prioridades y necesidades son diferentes. Integrar en un área cohesionada parcialmente es más efectivo que en una zona discordante. Una visión similar de la sociedad se traduce en necesidades comunes que requieren de respuestas comunes.

La ampliación ha incrementado las diferencias entre los miembros de la Unión Europea; crea confusión sobre si fue realizada prematuramente antes de que se produjera una mayor convergencia a nivel social; y ha supuesto una ralentización del proceso con respecto a los todavía países candidatos. Existen discrepancias que han aumentado la diferenciación en Europa, pero la convergencia a largo plazo es el aspecto fundamental para determinar el éxito o fracaso de la ampliación. La mayor cohesión entre el grupo de población de menor edad invita al optimismo en un futuro no muy lejano. De todas formas, una vez subrayadas las mayores divergencias distorsionadoras generadas por la ampliación, está aún por ver cómo van a mitigarlas las políticas europeas. La posición de los nuevos miembros con respecto al Brexit invita al optimismo, ya que el alineamiento de intereses con los británicos no ha supuesto un riesgo para la UE. Pese a las divergencias, la visión común ha prevalecido.

Finalmente, la ampliación de la Unión Europea hacia el este ha significado tanto la relación directa con Rusia como la comunaliza-

ción de los problemas generados por la política de Estados Unidos en la zona y la respuesta violenta de Rusia. Por tanto, el impacto de la guerra de Ucrania se ha sentido de manera especialmente significativa en toda la UE, no solo en los miembros fronterizos con Rusia. La nueva situación geopolítica supone un incentivo para que la Unión Europea acelere los procesos de adhesión de los Balcanes y la cooperación (dentro del simbolismo de la oferta de candidatura) con los países más orientales, como Ucrania, Moldavia o Georgia. Asimismo, supone un acicate para acelerar el proceso de integración y dotar de poder efectivo a nuevas políticas relacionadas con la defensa o la energía.

De todas maneras, la ampliación de la UE a Europa central y del este ha cambiado la organización europea al otorgarle un mayor empaque continental, con aportes significativos en diversas materias y con la inclusión de nuevos retos y posibilidades que probablemente marcarán el destino de la organización a medio plazo.